Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

33 965 Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32)

Nr. 22 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de brief van 8 juni 2015 over het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU) (Kamerstuk 33 965, nr. 21).

De vragen en opmerkingen zijn op 25 juni2015 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 1 juli 2015 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Tijdink

kst-33965-22
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave **blz.**

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. De voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij de reeds door de Kamer geaccordeerde wetgeving met betrekking tot dit onderwerp (Kamerstuknummer 33 965). Destijds heeft over deze thematiek uitgebreide beraadslaging in de Kamer plaatsgevonden. Aangezien de nu gemaakte keuzes in het ontwerpbesluit aansluiten bij de keuzes in de wetgeving waar de aan het woord zijnde leden goedkeuring aan hebben gegeven, kunnen zij zich ook vinden in het voorliggend Ontwerpbesluit. Zij hebben dan ook geen nadere vragen aan de Staatssecretaris over dit besluit.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben samen met de leden van de CDA-fractie bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de instelling van één Europese spoorwegruimte (Kamerstuknummer 33 965) een amendement ingediend dat beoogt exploitanten van dienstvoorzieningen verplicht te stellen aan spoorwegondernemingen die daarom verzoeken onverwijld informatie ter beschikking te stellen over de voorwaarden voor toegang of voor verlening van diensten alsmede informatie over vergoedingen (Kamerstuk 33 965, nr. 19). Kan de Staatssecretaris aangeven in hoeverre het in dit amendement bepaalde wordt verwerkt in het ontwerpbesluit? Kan de Staatssecretaris aangeven of het klopt dat er in het ontwerpbesluit wat betreft artikel 68a alleen een grondslag voor een ministeriële regeling is opgenomen (artikel 20, lid 1, onder d)? Zo ja, kan de Staatssecretaris de concept-ministeriële regeling ter informatie aan de Kamer zenden, en op welke termijn?

De leden van de D66-fractie vragen of en hoe de bij het wetsvoorstel op Kamerstuknummer 33 965 aangenomen amendementen doorwerken in voorliggend besluit, bijvoorbeeld waar het gaat om de ex ante toets.

Vergoeding minimumtoegangspakket

De leden van de VVD-fractie constateren dat op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur één methode voor toerekening toegepast wordt voor de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Kan de Staatssecretaris aangeven of deze regels ook voor de regionale delen van de spoorweginfrastructuur gelden? Zo nee, kan de Staatssecretaris aangeven hoe de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket op deze delen dan wordt geregeld?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het vereiste van kostenoriëntatie eveneens geldt wanneer de vergoeding voor het minimumtoegangspakket evenredig wordt verdeeld over een voldoende aantal treindiensten en tijden, teneinde ongewenste onevenredige schommelingen te vermijden. Kan de Staatssecretaris aangeven wat dit betekent in de praktijk? Kan de Staatssecretaris dit toelichten door middel van een voorbeeld?

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij ministeriële regeling aanvullende eisen kunnen worden gesteld. Kan de Staatssecretaris aangeven wanneer er bij ministeriële regeling aanvullende eisen zullen worden gesteld aan de door de beheerder vast te stellen methode voor toerekening van kosten, en aan de goedkeuringsprocedure van de methode van toerekening door de Autoriteit Consument en Markt (ACM)? Kan de Staatssecretaris aangeven onder welke omstandigheden dit gaat spelen?

De leden van de D66-fractie vragen of de geldigheidsduur van de methode voor de toerekening eindeloos kan worden verlengd wanneer een nieuwe methode nog niet is goedgekeurd. Kan dit niet tot onwenselijke situaties leiden wanneer de beheerder er baat bij heeft dat de oude methode van toerekening wordt gehanteerd, zo vragen deze leden.

Dienstvoorzieningen en diensten

De leden van de VVD-fractie constateren dat vergoedingen die in rekening worden gebracht voor dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten niet meer mogen bedragen dan een kostengeoriënteerd tarief, vermeerderd met een redelijke winst. Wat verstaat de Staatssecretaris onder «redelijke winst»? Kan de Staatssecretaris aangeven wie dit bepaalt?

De leden van de D66-fractie lezen dat er is gekozen om toezicht te beperken tot situaties waar sprake is van één aanbieder. Op hoeveel locaties is er sprake van meerdere aanbieders en waarom zijn deze locaties uitgesloten, zo willen deze leden weten.

Administratieve lasten en bedrijfseffecten

De leden van de VVD-fractie constateren dat in richtlijn 2012/34/EU[1] voorwaarden worden gesteld aan exploitanten van essentiële dienstvoorzieningen en diensten, zoals de plicht om binnen een redelijke termijn te reageren op een verzoek tot levering van een dienst. Wat verstaat de Staatssecretaris onder «redelijke termijn»?

[1] Richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU L 343/32).

Adviezen

De leden van de VVD-fractie constateren dat het advies van de ACM over het concept voor het ontwerpbesluit dateert van 15 augustus 2014. Op 2 juni 2015 heeft de Kamer amendementen aangenomen op het wetsvoorstel waarop het ontwerpbesluit gebaseerd is (Kamerstuk 33 965). Kan de Staatssecretaris de ACM verzoeken haar visie te geven op het gewijzigde wetsvoorstel (artikel 68a, lid 2 (nieuw) en hoofdstuk 5, paragraaf 2) in verhouding tot het voorliggende ontwerpbesluit?

De leden van de D66-fractie constateren dat het ontwerpbesluit op een aantal punten is aangepast na consultatie van ACM en ProRail, maar niet op alle. Kan de Staatssecretaris aangeven op welke punten de opmerkingen van ACM en ProRail niet zijn verwerkt?

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3 totale kosten

De leden van de VVD-fractie constateren dat de methode voor toerekening tot doel heeft om uit de totale kosten van de beheerder de kosten af te leiden die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst en zijn toe te rekenen aan het minimumtoegangspakket. De totale begrote kosten van de beheerder vormen de basis voor de methode voor toerekening die op zijn beurt weer is gebaseerd op de begroting in het beheerplan van ProRail. Het beheerplan bevat echter slechts de begroting voor het komende jaar en biedt dus geen aanknopingspunt voor meerdere jaren. Kan de Staatssecretaris de veronderstelling van de leden van de VVD-fractie bevestigen dat de toerekening op basis van de begroting van één enkel jaar plaatsvindt?

De leden van de VVD-fractie constateren dat wanneer de ACM de door de beheerder vastgestelde methode voor toerekening goedkeurt, deze goedgekeurde methode voor toerekening wel een geldigheid van maximaal vijf dienstregelingsjaren kent. Als de toerekening op één jaar is gebaseerd en de goedkeuring door de ACM voor vijf jaar geldt, kan de Staatssecretaris aangeven hoe dan wordt gewaarborgd dat de goedkeurde toerekening representatief is? Kan de Staatssecretaris aangeven wat dit in de praktijk betekent?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de beheerder een gemiddelde kan nemen van de totale kosten over meerdere jaren om fluctuaties te voorkomen. De bevoegdheid tot het nemen van een gemiddelde bestaat echter alleen indien dit gebruikt wordt om fluctuaties te voorkomen. Kan de Staatssecretaris aangeven of er een bandbreedte voor die fluctuaties is vastgesteld? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hoog of hoe laag deze mogen deze zijn, wil de beheerder dit instrument inzetten? Kan de Staatssecretaris aangeven welke mogelijkheden ze heeft om effecten te dempen van eventuele onvoorziene fluctuaties?

Artikel 14 transparante en niet-discriminerende toegang

De leden van de D66-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om spoorwegondernemingen zelf te laten bepalen of er sprake is van een machtspositie. Is dat niet kwetsbaar? Op welke feiten baseert de Staatssecretaris haar oordeel dat deze ondernemingen goed in staat zouden zijn om hun eigen positie op de desbetreffende markt en de desbetreffende dienstvoorziening te beoordelen en of zij hiermee aan de verplichtingen van artikel 14 moeten voldoen?

De leden van de D66-fractie lezen voorts in artikel 14 dat ter waarborging van een volledig transparante en niet-discriminerende toegang, een exploitant van een dienstvoorziening die onder zeggenschap staat van een instantie of onderneming met een machtspositie op de spoorvervoersmarkt waarvoor de dienstvoorziening wordt gebruikt, zodanig georganiseerd moet zijn dat de exploitant ten aanzien van organisatie en besluitvorming onafhankelijk is van deze instantie of onderneming. Hieraan kan worden voldaan door het oprichten van verschillende afdelingen. Is hiermee onafhankelijkheid voldoende geborgd, vragen voorgenoemde leden, of worden er nog nadere eisen gesteld?

Overig

De leden van de VVD-fractie constateren dat voor het plaatsen van kaartautomaten door andere vervoerders de ACM nu niet ex ante hoeft te toetsen. Kan de Staatssecretaris aangeven of het niet beter is om ook ex ante te toetsen als er één eigenaar is van het station of de plek waar kaartautomaten kunnen staan, zoals artikelen 67b en 67c beogen? Is de Staatssecretaris bereid het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris kan aangeven wat het effect van het voorgestelde besluit zal zijn op de tarieven. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe het besluit de concurrentiepositie van de Nederlandse havens beïnvloedt en tot welke tarieven het besluit zal leiden in de komende jaren?

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris op de hoogte is van een rechtszaak aangespannen door regionale spoorvervoerders over gebruiksvergoedingen. Zo ja, welk effect kan deze rechtszaak hebben?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe uitvoering gegeven wordt aan de motie-De Boer inzake de impact van de boetesystematiek voor niet ingenomen ruimte op het spoor (Kamerstuk 33 965, nr. 17), die naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU is aangenomen. Is de Staatssecretaris bereid om af te zien van de boetesystematiek? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de Kamer het rapport over de benchmarking van de spoortarieven in Europa tegemoet kan zien. Vooruitlopend hierop vragen deze leden of de Staatssecretaris bereid is om naar aanleiding van de uitvoering van de motie bij de Eurocommissaris de verscheidenheid in tarifering van het spoor in de verschillende Europese landen aan te kaarten, gegeven het feit dat volgens Europese regelgeving de exploitatiekosten bij de vervoerders in rekening moeten worden gebracht. Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris aangeven of dit laatste er niet toe zou moeten leiden dat de Europese spoortarieven elkaar dichter zouden moeten naderen? Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris aangeven of er sprake is van staatssteun in de ons omliggende landen als het gaat om de lagere tarieven die bijvoorbeeld in België worden gehanteerd voor spoorvervoer?

II Reactie van de bewindspersoon

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van uw Kamer heeft op 25 juni jl. in het kader van een schriftelijk overleg vragen gesteld over het ontwerp van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU. Ik dank de verschillende fracties voor hun inbreng en ik ben verheugd over de brede steun voor het ontwerpbesluit. De vragen worden onderstaand beant-

woord. Daarbij wordt de volgorde aangehouden zoals opgenomen in het verslag. De vaste commissie heeft bij brief van 18 juni 2015 gevraagd geen onomkeerbare stappen te zetten inzake dit ontwerpbesluit totdat de behandeling ervan in de Tweede Kamer is afgerond. Ik verwacht dat deze beantwoording er toe leidt dat de voorhang nog voor het zomerreces kan worden afgehandeld. Mocht dat desalniettemin niet mogelijk blijken te zijn, dan zal het ontwerpbesluit begin juli voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden gestuurd, zodat de regelgeving ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU zo spoedig mogelijk na de implementatiedatum van 16 juni 2015 tot stand kan komen. Met de adviesaanvraag worden geen onomkeerbare stappen gezet omdat aanpassing naar aanleiding van de behandeling in uw Kamer daarna nog mogelijk is.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben samen met de leden van de CDA-fractie bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de instelling van één Europese spoorwegruimte (Kamerstuk 33 965) een amendement ingediend dat beoogt exploitanten van dienstvoorzieningen verplicht te stellen aan spoorwegondernemingen die daarom verzoeken onverwijld informatie ter beschikking te stellen over de voorwaarden voor toegang of voor verlening van diensten alsmede informatie over vergoedingen (Kamerstuk 33 965, nr. 19). Kan de Staatssecretaris aangeven in hoeverre het in dit amendement bepaalde wordt verwerkt in het ontwerpbesluit?
Omdat de verplichting om de informatie onverwijld ter beschikking te stellen duidelijk in de Spoorwegwet zelf is geregeld, is het niet nodig om hierover op in het ontwerpbesluit nadere regels te stellen.

Deze leden vragen ook of de Staatssecretaris kan aangeven of het klopt dat er in het ontwerpbesluit wat betreft artikel 68a alleen een grondslag voor een ministeriële regeling is opgenomen (artikel 20, lid 1, onder d)? Zo ja, kan de Staatssecretaris de concept-ministeriële regeling ter informatie aan de Kamer zenden, en op welke termijn?
Het klopt dat ten aanzien van artikel 68a alleen een grondslag voor een ministeriële regeling is opgenomen in artikel 20, eerste lid, onderdeel d. Naar huidig inzicht is het niet noodzakelijk om gebruik te maken van deze bevoegdheid tot het stellen van nadere regels. Over nieuwe ontwikkelingen informeer ik de Kamer uiteraard.

De leden van de D66-fractie vragen of en hoe de bij het wetsvoorstel op Kamerstuknummer 33 965 aangenomen amendementen doorwerken in voorliggend besluit, bijvoorbeeld waar het gaat om de ex ante toets.
Het ex ante regime zoals opgenomen in de nieuwe artikelen 68b en 68c van de Spoorwegwet wordt geheel in de Spoorwegwet geregeld en vergt daarom geen nadere uitwerking in het ontwerpbesluit. Dat geldt eveneens voor de verplichting om onverwijld informatie te verstrekken zoals opgenomen in het nieuwe artikel 68a, tweede lid, van de Spoorwegwet.

Vergoeding minimumtoegangspakket

De leden van de VVD-fractie constateren dat op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur één methode voor toerekening toegepast wordt voor de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Kan de Staatssecretaris aangeven of deze regels ook voor de regionale delen van de spoorweginfrastructuur gelden? Zo nee, kan de Staatssecretaris aangeven hoe de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket op deze delen dan wordt geregeld?

De methode voor toerekening is in beginsel van toepassing op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur, inclusief de regionale delen daarvan. Dit wordt bepaald in artikel 2 van het ontwerpbesluit. In dit artikel wordt tevens bepaald dat de methode voor toerekening in beginsel op eenzelfde wijze moet worden toegepast op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur. Nadere regels hieromtrent zijn opgenomen in de uitvoeringsverordening inzake directe kosten die onlangs in het publicatieblad van de Europese Unie is gepubliceerd (PbEU 2015, L 148)[2].

De leden van de VVD-fractie constateren dat het vereiste van kostenoriëntatie eveneens geldt wanneer de vergoeding voor het minimumtoegangspakket evenredig wordt verdeeld over een voldoende aantal treindiensten en tijden, teneinde ongewenste onevenredige schommelingen te vermijden. Kan de Staatssecretaris aangeven wat dit betekent in de praktijk? Kan de Staatssecretaris dit toelichten door middel van een voorbeeld?
Als het tarief voor het minimumtoegangspakket zou worden verdeeld over een beperkt aantal treindiensten, dan kan het tarief jaar op jaar gaan schommelen. De kosten per kilometer wisselen in dat geval jaar op jaar zonder dat dit veroorzaakt wordt door een schommeling in kosten. Het tarief per treinkilometer voor het gebruik van treinpaden is bijvoorbeeld ook afhankelijk van de gewichtsklasse. Als er in een gewichtsklasse met lage treingewichten onvoldoende treindiensten zouden zijn, dan zou dit kunnen leiden tot een hoger tarief dan het tarief van een hogere gewichtsklasse met veel meer treinen. De slijtagekosten van lichte treinen zijn echter lager waardoor het tarief lager zou moeten zijn. Door het vereiste van kostengeoriënteerdheid wordt dit mogelijk.

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij ministeriële regeling aanvullende eisen kunnen worden gesteld. Kan de Staatssecretaris aangeven wanneer er bij ministeriële regeling aanvullende eisen zullen worden gesteld aan de door de beheerder vast te stellen methode voor toerekening van kosten, en aan de goedkeuringsprocedure van de methode van toerekening door de Autoriteit Consument en Markt (ACM)? Kan de Staatssecretaris aangeven onder welke omstandigheden dit gaat spelen?
Het opstellen van een ministeriële regeling over de kostentoerekeningsmethodiek zal aan de orde kunnen zijn indien uit de praktijk blijkt dat er behoefte is aan verduidelijking. De signalen daartoe kunnen vanuit de sector, de ACM of ProRail komen. Daarnaast kunnen er regels worden opgesteld ter goede uitvoering van uitvoeringsverordeningen inzake directe kosten. De hierboven genoemde, recent tot stand gekomen, verordening over directe kosten[3] geeft geen aanleiding tot het opstellen van nadere regels. Dit geldt ook voor eventuele nadere regels over de goedkeuringsprocedure van de ACM. Ook dit is immers pas nodig indien daaraan in de praktijk behoefte is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn om een door de ACM ontwikkelde beleidslijn in regelgeving te formaliseren.

De leden van de D66-fractie vragen of de geldigheidsduur van de methode voor de toerekening eindeloos kan worden verlengd wanneer een nieuwe methode nog niet is goedgekeurd. Kan dit niet tot onwenselijke situaties leiden wanneer de beheerder er baat bij heeft dat de oude methode van toerekening wordt gehanteerd, zo vragen deze leden.
Het valt niet uit te sluiten dat een nieuwe methode voor kostentoerekening niet of niet tijdig door de ACM wordt goedgekeurd. In dat geval zal

[2] Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de Commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, PbEU van 13 juni 2015, L 148.
[3] Verwezen zij naar voetnoot 1.

de meest recent goedgekeurde methode voor toerekening zijn geldigheid behouden totdat er een nieuwe methode voor toerekening is goedgekeurd. Dit laat onverlet de hoofdverplichting dat er in ieder geval om de vijf jaar een nieuwe, en door de ACM goedgekeurde, methodiek moet zijn. De ACM heeft op basis van artikel 71 van de Spoorwegwet de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen indien de infrastructuurbeheerder niet voldoet aan genoemde hoofdverplichting. Er bestaat derhalve voldoende prikkel om in overeenstemming met de wet- en regelgeving een methode voor toerekening op te stellen.

Dienstvoorzieningen en diensten

De leden van de VVD-fractie constateren dat vergoedingen die in rekening worden gebracht voor dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten niet meer mogen bedragen dan een kostengeoriënteerd tarief, vermeerderd met een redelijke winst. Wat verstaat de Staatssecretaris onder «redelijke winst»? Kan de Staatssecretaris aangeven wie dit bepaalt?
In artikel 1 van het ontwerpbesluit wordt voor de omschrijving van het begrip redelijke winst verwezen naar de omschrijving in artikel 3, onderdeel 17, van richtlijn 2012/34/EU. Dit is in overeenstemming met het kabinetsuitgangspunt van één-op-één implementatie. Redelijke winst wordt in de richtlijn omschreven als een rendementsvergoeding op basis van eigen vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met het risico, waaronder het risico aan inkomstenzijde of het ontbreken daarvan, waaraan de exploitant van de dienstvoorziening is blootgesteld, en die in de lijn ligt van de gemiddelde opbrengst voor de betrokken sector in de afgelopen jaren. In de artikelsgewijze toelichting op het ontwerpbesluit is nog een handvat voor de praktijk gegeven. Bij het bepalen wat precies onder redelijke winst moet worden verstaan, ligt het voor de hand dat ACM uit zal gaan van de zogenaamde gemiddelde gewogen kapitaalkosten (Weighted Average Cost of Capital (WACC), zoals bij andere gereguleerde sectoren gebruikelijk is.

De leden van de D66-fractie lezen dat er is gekozen om toezicht te beperken tot situaties waar sprake is van één aanbieder. Op hoeveel locaties is er sprake van meerdere aanbieders en waarom zijn deze locaties uitgesloten, zo willen deze leden weten.
De beperking van de keus tot het beperken van het toezicht tot situaties waar er sprake is van één aanbieder vloeit rechtstreeks voort uit het aannemen van het desbetreffend amendement (Kamerstuk 33 965, nr. 20). Ten aanzien van de andere situaties zal er sprake zijn van concurrentie en is nadere regelgeving alleen al om die reden niet opportuun. Er is bijvoorbeeld sprake van meerdere aanbieders van OV-chippalen op stations waar zowel regionale vervoerders als NS halteren.

Administratieve lasten en bedrijfseffecten

De leden van de VVD-fractie constateren dat in richtlijn 2012/34/EU voorwaarden worden gesteld aan exploitanten van essentiële dienstvoorzieningen en diensten, zoals de plicht om binnen een redelijke termijn te reageren op een verzoek tot levering van een dienst. Wat verstaat de Staatssecretaris onder «redelijke termijn»?
Uit de richtlijn vloeit voort dat de ACM deze termijnen vaststelt. De ACM maakt die termijnen bekend in de Staatscourant. In de toelichting op artikel 15 van het ontwerpbesluit is aangegeven dat afhankelijk van de situatie verschillende termijnen kunnen worden gehanteerd. Voor een dienst die vermeld staat in de stationsportfolio op grond van artikel 18 van het onwerpbesluit (te denken is onder meer aan een wacht- of loketruimte) zal deze naar verwachting kort kunnen zijn. Deze portfolio maakt

het namelijk mogelijk dat een spoorwegonderneming die voornemens is een dienst af te nemen op een station zich op voorhand een getrouw beeld kan vormen voor de in dat verband geldende, economisch aanvaardbare, voorwaarden en tarieven, procedure en standaardelementen.

Adviezen

De leden van de VVD-fractie constateren dat het advies van de ACM over het concept voor het ontwerpbesluit dateert van 15 augustus 2014. Op 2 juni 2015 heeft de Kamer amendementen aangenomen op het wetsvoorstel waarop het ontwerpbesluit gebaseerd is (Kamerstuknummer 33 965). Kan de Staatssecretaris de ACM verzoeken haar visie te geven op het gewijzigde wetsvoorstel (artikel 68a, lid 2 (nieuw) en hoofdstuk 5, paragraaf 2) in verhouding tot het voorliggende ontwerpbesluit?
De ACM verwelkomt het ex ante toezicht op diensten en dienstvoorzieningen, zoals opgenomen in het gewijzigde wetsvoorstel. Het ex ante regime wordt geheel in de Spoorwegwet geregeld en vergt geen nadere uitwerking in het ontwerpbesluit. De verplichting voor exploitanten van de diensten en voorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2 a, f, en i, zoals neergelegd in de nieuwe artikelen 68b en 68c, van de Spoorwegwet om de toegangsvoorwaarden en tarieven voor die diensten vooraf door de ACM te laten goedkeuren, geldt naast en ongeacht de overige regels in het ontwerpbesluit.
Het voorgaande geldt ook voor het nieuwe tweede lid van artikel 68a van de Spoorwegwet. De verplichting tot onverwijlde informatieverstrekking is eveneens van toepassing naast en ongeacht de overige regels in het ontwerpbesluit ten aanzien van diensten en dienstvoorzieningen. Het gewijzigde wetsvoorstel heeft dus geen gevolgen voor het ontwerpbesluit. Wel krijgt de ACM op grond van het gewijzigde wetsvoorstel extra taken en bevoegdheden.
Het voorgaande is met de ACM afgestemd.

De leden van de D66-fractie constateren dat het ontwerpbesluit op een aantal punten is aangepast na consultatie van ACM en ProRail, maar niet op alle. Kan de Staatssecretaris aangeven op welke punten de opmerkingen van ACM en ProRail niet zijn verwerkt?
De voorstellen van ProRail die zijn ingediend bij de uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidtoets (HUF toets) zijn grotendeels verwerkt in het ontwerpbesluit. ProRail is van mening dat de voorgenomen toetsende rol van de ACM van de methode voor toerekening van kosten niet voortvloeit uit artikel 30, achtste lid, van de richtlijn. Het ontwerpbesluit is op dit punt niet aangepast omdat deze bepaling de lidstaten de mogelijkheid biedt om vooraf goedkeuring van die methode te vragen. ProRail vindt dat een wettelijke basis voor de stationsportfolio ontbreekt. Deze wettelijke basis is aanwezig in artikel 68a in het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Spoorwegwet in verband met richtlijn 2012/34/EU[4]. Aanpassing van het ontwerpbesluit is daarom niet nodig.
De technische en juridische opmerkingen van de ACM over de methode voor toerekening van de kosten die ten grondslag ligt aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket zijn nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit. De voorstellen van de ACM over dienstvoorzieningen en de levering van diensten zijn niet allemaal overgenomen, daar deze verder gaan dan de richtlijn voorschrijft. Het kabinet zet, conform het staande beleid, in op beleidsarme implementatie van Europese regelgeving. Zo zijn de open normen die in de definities van de richtlijn staan, niet in nationale regels nader ingevuld omdat dit verder gaat dan de richtlijn voorschrijft. Wel is de nota van toelichting waar mogelijk verduidelijkt. Dat is bijvoorbeeld

[4] Kamerstuk 33 965, nr. 2.

gedaan ten aanzien van het begrip «redelijke winst». Voorts is de ACM van mening dat jaarlijkse publicatie van de stationsportfolio niet noodzakelijk is. Dit punt is niet overgenomen omdat jaarlijkse publicatie verplicht is op grond van artikel 27, tweede lid, van de richtlijn.
Voor meer gedetailleerde informatie zij verwezen naar de reactie op de HUF toetsen van ProRail en ACM in de bijlage[5].

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3 totale kosten

De leden van de VVD-fractie constateren dat de methode voor toerekening tot doel heeft om uit de totale kosten van de beheerder de kosten af te leiden die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst en zijn toe te rekenen aan het minimumtoegangspakket. De totale begrote kosten van de beheerder vormen de basis voor de methode voor toerekening die op zijn beurt weer is gebaseerd op de begroting in het beheerplan van ProRail. Het beheerplan bevat echter slechts de begroting voor het komende jaar en biedt dus geen aanknopingspunt voor meerdere jaren. Kan de Staatssecretaris de veronderstelling van de leden van de VVD-fractie bevestigen dat de toerekening op basis van de begroting van één enkel jaar plaatsvindt?
Het begrip totale begrote kosten is in het besluit niet nader gedefinieerd. ProRail kan voor het bepalen van de totale begrote kosten het beheerplan gebruiken en in de praktijk gebeurt dit ook. Het beheerplan van ProRail bevat de begroting voor het komende jaar. De begroting van het beheerplan is een afgeleide van de subsidieaanvraag die ProRail bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu indient met daarin de lange termijn financiële reeksen. Bepaling van de tarieven van het minimumtoegangspakket vindt dan plaats voor één jaar op basis van de gegevens uit deze subsidie-aanvraag voor dat jaar.

De leden van de VVD-fractie constateren dat wanneer de ACM de door de beheerder vastgestelde methode voor toerekening goedkeurt, deze goedgekeurde methode voor toerekening wel een geldigheid van maximaal vijf dienstregelingsjaren kent. Als de toerekening op één jaar is gebaseerd en de goedkeuring door de ACM voor vijf jaar geldt, kan de Staatssecretaris aangeven hoe dan wordt gewaarborgd dat de goedkeurde toerekening representatief is? Kan de Staatssecretaris aangeven wat dit in de praktijk betekent?
De ACM geeft goedkeuring aan de methode voor toerekening en niet aan de uitkomst van de tariefberekening van één of meerdere jaren. De ACM houdt ook toezicht op de correcte uitvoering van de goedgekeurde methodiek in de jaren waarvoor deze geldig is.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de beheerder een gemiddelde kan nemen van de totale kosten over meerdere jaren om fluctuaties te voorkomen. De bevoegdheid tot het nemen van een gemiddelde bestaat echter alleen indien dit gebruikt wordt om fluctuaties te voorkomen. Kan de Staatssecretaris aangeven of er een bandbreedte voor die fluctuaties is vastgesteld? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hoog of hoe laag deze mogen deze zijn, wil de beheerder dit instrument inzetten? Kan de Staatssecretaris aangeven welke mogelijkheden ze heeft om effecten te dempen van eventuele onvoorziene fluctuaties?
De totale kosten kunnen per jaar verschillen. Om fluctuaties te voorkomen, is in artikel 3 van het ontwerpbesluit voorzien in een mogelijkheid voor de infrastructuurbeheerder om een gemiddelde te nemen van de totale kosten over meerdere jaren. De mogelijkheid van het

[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

middelen maakt de vergoeding voor de vervoerders meer voorspelbaar. Conform de richtlijn is deze mogelijkheid geïmplementeerd in het besluit. Voor deze fluctuaties is geen bandbreedte vastgesteld. De methode voor toerekening wordt ter toetsing aan de ACM voorgelegd en de ACM kan ook hierover een oordeel geven.

Artikel 14 transparante en niet-discriminerende toegang

De leden van de D66-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om spoorwegondernemingen zelf te laten bepalen of er sprake is van een machtspositie. Is dat niet kwetsbaar? Op welke feiten baseert de Staatssecretaris haar oordeel dat deze ondernemingen goed in staat zouden zijn om hun eigen positie op de desbetreffende markt en de desbetreffende dienstvoorziening te beoordelen en of zij hiermee aan de verplichtingen van artikel 14 moeten voldoen?
De keuze om spoorwegondernemingen zelf te laten bepalen of er sprake is van een machtspositie volgt rechtstreeks uit artikel 13, derde lid, van de richtlijn, dat is uitgewerkt in artikel 14 van het ontwerpbesluit. Dit past in het streven naar één-op-één implementatie. In de artikelsgewijze toelichting is in dit verband nog aangegeven dat de hier bedoelde ondernemingen goed in staat zijn in het kader van de richtlijn hun eigen positie op de desbetreffende markt en de desbetreffende dienstvoorziening te beoordelen en om te beoordelen of artikel 14 van het ontwerpbesluit op hen van toepassing is. Zij weten dus zeer wel wat hun aandeel is op die markt. Tot slot wordt nog gewezen op de toezichthoudende taak die de ACM hier heeft.

De leden van de D66-fractie lezen voorts in artikel 14 dat ter waarborging van een volledig transparante en niet-discriminerende toegang, een exploitant van een dienstvoorziening die onder zeggenschap staat van een instantie of onderneming met een machtspositie op de spoorvervoersmarkt waarvoor de dienstvoorziening wordt gebruikt, zodanig georganiseerd moet zijn dat de exploitant ten aanzien van organisatie en besluitvorming onafhankelijk is van deze instantie of onderneming. Hieraan kan worden voldaan door het oprichten van verschillende afdelingen. Is hiermee onafhankelijkheid voldoende geborgd, vragen voorgenoemde leden, of worden er nog nadere eisen gesteld?
Zoals de leden van de D66-fractie terecht stellen is onafhankelijke besluitvorming door de exploitant ten opzichte van het moederbedrijf leidend. De exploitant kan en mag derhalve geen aanwijzingen van het moederbedrijf aannemen bijvoorbeeld wat de tarieven en toegangsvoorwaarden voor een dienst betreft. Artikel 14 van het ontwerpbesluit geeft hier op een praktische wijze invulling aan. Dit is gedaan door uitvoering te geven aan artikel 13, derde lid, van de richtlijn. Er is gezien het voorgaande geen noodzaak tot het mogelijk maken van het stellen van nadere uitvoeringsregels. Ook het toezicht van de ACM moet natuurlijk worden gezien in het licht van de hier bedoelde onafhankelijkheid.

Overig

De leden van de VVD-fractie constateren dat voor het plaatsen van kaartautomaten door andere vervoerders de ACM nu niet ex ante hoeft te toetsen. Kan de Staatssecretaris aangeven of het niet beter is om ook ex ante te toetsen als er één eigenaar is van het station of de plek waar kaartautomaten kunnen staan, zoals artikelen 67b en 67c beogen? Is de Staatssecretaris bereid het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen? Zo nee, waarom niet?
Deze vraag wordt zo begrepen dat deze betrekking heeft op andere vervoerders dan die onder de reikwijdte van de artikelen 68b en 68c vallen. Ex ante-toetsing zoals de leden van de VVD-fractie hier bedoelen,

lijkt niet direct de aangewezen weg. Het voorstel van deze leden zou niet op amvb-niveau regeling moeten vinden, maar een basis in de Spoorwegwet zelf moeten krijgen, zoals die er ook is voor de situaties bedoeld in de artikelen 68b en 68c.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris kan aangeven wat het effect van het voorgestelde besluit zal zijn op de tarieven. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe het besluit de concurrentiepositie van de Nederlandse havens beïnvloedt en tot welke tarieven het besluit zal leiden in de komende jaren?
Het ontwerpbesluit bevat regels over de goedkeuring van de methode voor toerekening voor de vergoeding voor het minimum toegangspakket. Met de implementatie van de richtlijn verdwijnt de onderhandelbaarheid tussen een gerechtigde en de beheerder over de hoogte van de vergoeding voor het minimum toegangspakket. In plaats daarvan keurt de ACM de methodiek voor toerekening ex ante goed. Deze methodiek ligt ten grondslag aan de vergoeding. Het ex ante toezicht zorgt voor regulering van de tarieven en zal de hoogte van de tarieven voor alle betrokken partijen in zeker mate voorspelbaar maken. Daar kunnen zij in hun bedrijfsvoering rekening mee houden.
De regels van het voorgestelde besluit kunnen naar verwachting in de berekeningsmethodiek voor de tarieven voor de vergoeding voor het minimum toegangspakket van 2018 en verder verwerkt zijn. Daarnaast moeten alle lidstaten ook vanaf 2018 voldoen aan Europese uitvoeringsverordening inzake de directe kosten[6]. Over het effect van het voorgestelde besluit en de eerdergenoemde uitvoeringsverordening op de hoogte van de tarieven zal op dat moment meer duidelijk worden. Daarbij kan worden opgemerkt dat in de huidige situatie voor het berekenen van de vergoeding op grond van de Spoorwegwet reeds gebruik wordt gemaakt van kostenoriëntatie. Er wordt derhalve geen significante verandering verwacht in de hoogte van de tarieven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris op de hoogte is van een rechtszaak aangespannen door regionale spoorvervoerders over gebruiksvergoedingen. Zo ja, welk effect kan deze rechtszaak hebben?
De klacht die de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) heeft ingediend bij de ACM over de verhoging van de gebruiksvergoeding waartoe het kabinet Rutte I had besloten, is mij bekend. In de verslagen van de schriftelijke overleggen over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur van 3 februari 2015 (Kamerstuk 29 893, nr. 183) en 17 april 2015 (Kamerstuk 29 893, nr. 188) heb ik toegezegd uw Kamer over het besluit van de ACM te informeren. Dat besluit wordt nu medio juli van dit jaar verwacht. Naar verwachting zal dat besluit van de ACM geen effect hebben op dit ontwerpbesluit. Dit ontwerpbesluit is in nauw overleg met de ACM tot stand gekomen en is voor een uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidtoets voorgelegd aan de ACM. De resultaten van die toets zijn vastgelegd in paragraaf 7 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe uitvoering gegeven wordt aan de motie-De Boer inzake de impact van de boetesystematiek voor niet ingenomen ruimte op het spoor (Kamerstuk 33 965, nr. 17), die naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU is aangenomen. Is de Staatssecretaris bereid om af te zien van de boetesystematiek? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen tevens wanneer de Kamer het rapport over de benchmarking van de spoortarieven in Europa tegemoet kan zien.

[6] Verwezen zij naar voetnoot 1.

Bij de antwoorden op de vragen die zijn gesteld in de eerste termijn van het plenaire debat (Handelingen II 2014/15, nr. 69, item 16) over het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van 28 april 2015 (Kamerstuk 33 965, nr. 16) is aangegeven dat de richtlijn alle EU-lidstaten de mogelijkheid biedt om heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek op het spoor toe te passen, de zogenaamde «prijsprikkels». Hierbij is van boetes geen sprake. Op dit moment past ProRail een aantal van deze prijsprikkels toe. Op basis van de huidige (Nederlandse) wetgeving is dit al mogelijk. De reserveringsheffing wordt toegepast om vervoerders te stimuleren zo efficiënt mogelijk om te gaan met het aanvragen en het gebruik van capaciteit. Efficiency betekent ook weer winst voor de vervoerders. Daarnaast is in die beantwoording aangegeven dat in samenwerking met de spoorgoederensector gewerkt wordt aan een vergelijking tussen de gebruiksvergoeding in Nederland en een aantal andere Europese landen. Tevens is aangegeven dat de resultaten van die vergelijking na de zomer worden verwacht en dat uw Kamer hierover wordt geïnformeerd. De uitvoering van de motie De Boer zal hierbij worden betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris bereid is om naar aanleiding van de uitvoering van de motie bij de Eurocommissaris de verscheidenheid in tarifering van het spoor in de verschillende Europese landen aan te kaarten, gegeven het feit dat volgens Europese regelgeving de exploitatiekosten bij de vervoerders in rekening moeten worden gebracht. Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris aangeven of dit laatste er niet toe zou moeten leiden dat de Europese spoortarieven elkaar dichter zouden moeten naderen? Zo nee, waarom niet?
In de richtlijn is in een aantal artikelen de bevoegdheid voor de Europese Commissie opgenomen om uitvoeringshandelingen vast te stellen ter nadere uitwerking van de richtlijn. De Commissie kiest voor deze nadere uitwerking voor het instrument van de rechtstreeks bindende verordening. De Europese verordening inzake directe kosten bevat een meer eenduidige wijze van bepalen van de vergoeding voor het minimum toegangspakket met het oog op het dichter bij elkaar brengen van Europese spoortarieven[7]. Het door de fractieleden van de VVD voorgestelde aankaarten van de verscheidenheid aan tarifering van het spoor bij de Eurocommissaris is daarom niet aan de orde.

Verder informeren de leden van de VVD-fractie of de Staatssecretaris kan aangeven of er sprake is van staatssteun in de ons omliggende landen als het gaat om de lagere tarieven die bijvoorbeeld in België worden gehanteerd voor spoorvervoer?
Het oordeel of lidstaten staatsteun geven, in dit geval voor de tarieven voor de gebruiksvergoeding, ligt in eerste instantie bij de Europese Commissie en uiteindelijk bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. In de hierboven genoemde vergelijking tussen de gebruiksvergoeding in Nederland en een aantal andere Europese landen zal ingegaan worden op de manier waarop de tarieven voor de gebruiksvergoeding tot stand komen.

[7] Verwezen zij naar voetnoot 1.